IX kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 72)
z dnia 6 lipca 2023 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 72)

6 lipca 2023 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Arkadiusza Myrchy (KO),** przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: K 1/23, SK 47/22, P 11/21, P 11/22, SK 50/22, SK 87/22.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Zbigniew Gromek** – naczelnik wydziału, **Łukasz Trochimiuk**, **Andrzej Pogłódek**, **Kamila Groszkowska**, **Aldona Jurewicz** – eksperci oraz **Marcin Wójcik** i **Magdalena Żychlińska** – pracownicy sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Otwieram kolejne posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam panie poseł i panów posłów. Witam pracowników Kancelarii Sejmu. Witam wszystkie osoby obserwujące nasze posiedzenie.

Zgodnie z listą obecności mamy kworum. Oznacza to, że Komisja jest zdolna do podejmowania uchwał.

Porządek dzisiejszego posiedzenia został państwu doręczony. Obejmuje on zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: K 1/23, SK 47/22, P 11/21, P 11/22, SK 50/22, SK 87/22.

Pierwszą sprawę referuje pan Andrzej Pogłódek, bardzo proszę. Pierwsza sprawa ma sygn. K 1/23.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Andrzej Pogłódek:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt K 1/23 została zainicjowana połączonymi wnioskami I Prezesa SN, Prezesa NSA i KRS. Dotyczy jednego zagadnienia, czyli tych przepisów ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok bieżący, które dotyczą zasad wynagradzania sędziów, a konkretnie przyjmują inną, niż wynika z zasad przyjętych w 2009 r., kwotę bazową. Wnioskodawcy argumentują to w sposób rozbudowany. Tym niemniej, w większości wypadków doszliśmy do wniosku, że należy postępowanie umorzyć, ponieważ wnioskodawcy nie uzasadnili wzorców kontroli, które przywołują. Odwoływali się do pewnych zdarzeń przyszłych albo stanu faktycznego. W związku z czym ostateczna kontrola dotyczy tylko zgodności tego rozwiązania z art. 178 ust. 2 konstytucji.

Jest to stanowisko na zgodność tych rozwiązań z konstytucją z tego względu, że:

Po pierwsze, wbrew tezom wnioskodawców ustawodawca nie dokonał obniżenia wynagrodzeń sędziowskich. TK zabrania obniżenia nominalnej wysokości wynagrodzeń a nie realnej. Ustawodawca nie tylko nie obniżył nominalnej wysokości wynagrodzeń, ale nawet dał pewną podwyżkę.

Po drugie, ustawodawca zachował to, że wynagrodzenia sędziowskie są wynagrodzeniami znacząco wyższymi, niż przeciętne wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej. Potraktował sędziów nie gorzej niż resztę urzędników i przyznał im takie same podwyżki.

Długookresowo wynagrodzenia sędziowskie rosną szybciej niż wynagrodzenia innych pracowników państwowej sfery budżetowej. Nie można przyjąć twierdzeń wnioskodaw-

ców, że tak nie jest. Obiektywne dane z sądów pokazują tę różnicę. Początkujący sędzia zarabia więcej, jeżeli chodzi o podstawę, niż profesor zwyczajny.

Tak samo nie mamy sytuacji, w której jest to ograniczenie dowolne. Ustawodawca wykazał powody, którymi uzasadnił ograniczenie podwyżki. Była to sytuacja związana z pandemią i z konfliktem na Ukrainie.

Idąc dalej możemy wskazać, że sędziów w Polsce jest stosunkowo dużo, tak że te koszty, wbrew twierdzeniom wnioskodawców, w porównaniu z innymi krajami europejskim ponosimy znacząco wyższe. Ogólnie rzecz biorąc, polski ustawodawca jest w zakresie wynagrodzeń sędziowskich stosunkowo hojny na tle Europy. Są tu dane, które to pokazują.

Ustawodawca nie uzależnił też wynagrodzeń sędziowskich od wyników pracy sędziego. TK wyraźnie tego zabronił. Każdy sędzia otrzymuje takie samo wynagrodzenie, niezależnie od tego, na jakim szczeblu sądownictwa pracuje.

To nas sprowadza ostatecznie do tego, że ustawodawca nie przekroczył, wynikających z bogatego orzecznictwa TK, warunków brzegowych w zakresie określania wynagrodzeń sędziowskich, a to była tylko regulacja epizodyczna. Tyle z mojej strony.

Jeżeli będą jakieś pytania, to oczywiście na nie odpowiem lub rozwinę niektóre zagadnienia. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy są pytania lub uwagi? Nie ma. Jeżeli nie ma uwag i pytań, to przystępujemy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska w sprawie K 1/23? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu?

Głosowało 13 posłów. Za – 13, przeciw – 0, wstrzymało się – 0.

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do sprawy SK 47/22. Pani Aldona Jurewicz, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Aldona Jurewicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawy o sygn. SK 47/22 została zainicjowana skargą konstytucyjną wniesioną przez spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z Pągowa. Przedmiotem kontroli skarżąca uczyniła art. 398^2 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego w zakresie, w jakim stanowi on, że skarga kasacyjna jest niedopuszczalna w sprawach o czynsz najmu lub dzierżawy.

W skardze sformułowano dwa zarzuty. Główny, który dotyczy naruszenia przez ustawodawcę przysługującego skarżącej prawa do sądu przez wprowadzenie w art. 398^2 § 2 pkt 1 k.p.c., czyli wyjątku w zakresie niedopuszczalności skargi kasacyjnej w sprawach o czynsz z najmu lub dzierżawy. Podstawowym wzorcem kontroli w skardze jest art. 45 ust. 1 konstytucji przewidujący, że „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd".

Dodatkowo, w ramach zarzutu głównego skarżąca podnosi, że wskazane w skardze wyłączenie narusza zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 2 oraz art. 31 ust. 3 konstytucji. W jej ocenie nie daje się ono uzasadnić, ani dążeniem do usprawnienia funkcjonowania SN, ani dążeniem do wyłączenia drogi kasacyjnej w zakresie spraw drobnych o charakterze masowym, czy chociażby względem na kształtowanie ładu prawnego lub ochronę interesu publicznego.

Skarżąca zarzuca również naruszenie zasady równości wobec prawa wynikającej z art. 32 ust. 1 konstytucji poprzez odmienne potraktowanie podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji prawnej. Brak jest dostatecznego uzasadnienia dla wprowadzenia w/w wyjątku.

Skarżąca wskazuje, że wyłączenie jest arbitralne ze względu na niejasne kryterium wyboru podmiotów prawnych, którym ustawodawca przyznał dostęp do skargi kasacyjnej. W odniesieniu do poszczególnych zarzutów skarżąca całą swoją argumentację buduje na tezie, iż umowy najmu i dzierżawy oraz umowa leasingu są pod aspektem przedmiotowym, jak też w aspekcie podmiotowym, bardzo do siebie podobne, a czasami wręcz tożsame. Tak przynajmniej wynika z jej argumentacji.

W ramach zarzutu głównego skarżąca zarzuca również naruszenie zasady wynikającej z art. 64 ust. 2 konstytucji. Chodzi o zasadę równiej ochrony praw majątkowych poprzez zróżnicowanie przez ustawodawcę ochrony podmiotów, którym przysługują, mające wspólne cechy majątkowe prawa. Tutaj znowu odwołanie do umowy leasingu i wynikających z tej umowy dla stron praw majątkowych.

W skardze podniesiono również zarzut alternatywny, który odnosi się do stwierdzenia niezgodności art. 398^2 § 2 pkt 1 k.p.c. z w/w wzorcami kontroli w zakresie, w jakim jego treść może być rozumiana w ten sposób, iż: „Pod pojęciem spraw o czynsz najmu lub dzierżawy rozumiane są, niezależnie od sposobu obrony pozwanego, sprawy dotyczące uiszczania czynszu, jego rodzaju, wysokości, sposobu płacenia, istnienia zobowiązania z tego tytułu, sprawy o ustalenie stosunku prawnego lub o ukształtowanie, jeżeli ich przedmiotem ma być czynsz najmu, jak również sprawy o zwrot nadpłaconego czynszu". Taka norma, w ocenie skarżącej narusza art. 2 konstytucji, a dokładnie, wywodzoną z niego zasadę określoności przepisów prawa oraz zasadę zaufania do państwa oraz stanowionego przez nie prawa.

SN, dokonując takiej wykładni tego przepisu, naruszył zakaz rozszerzającej wykładni wyjątków, bowiem w ocenie skarżącej sprawami o czynsz najmu bądź dzierżawy są, w ścisłym znaczeniu, wyłącznie sprawy dotyczące zapłaty czynszu.

W zakresie pozostałych wzorców kontroli skarżąca podtrzymuje argumenty zawarte w uzasadnieniu zarzutu głównego.

Sporządzony przez BAS projekt stanowiska zawiera dwa wnioski:

Pierwszy, o stwierdzenie, że art. 398^2 § 2 pkt 1 k.p.c. jest zgodny z art. 45 ust. 1, w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 konstytucji.

Drugi, o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Pokrótce przedstawię argumenty za oboma wnioskami.

Po pierwsze, argumenty w zakresie wniosku o umorzenie zgodności. BAS wnosi o uznanie, że art. 398^2 § 2 pkt 1 k.p.c., przewidując wyłączenie kasacji w sprawach o czynsz najmu lub dzierżawy, jest zgodny z art. 45 konstytucji, ponieważ prawo do kasacji, zgodnie z ustalonym stanowiskiem TK nie mieści się w konstytucyjnym prawie do sądu, które gwarantuje prawo do dwuinstancyjnego postępowania. Z czego skarżąca skorzystała. Wystarczy w tym miejscu przywołać postanowienie TK z 27 października 2021 r., sygn. akt SK 6/20.

Oczywiście to, że prawo do kasacji nie mieści się w konstytucyjnym prawie do sądu nie oznacza, że regulacje dotyczące prawa do kasacji nie mogą być poddane ocenie TK. Jednak w tym zakresie skarżąca nie odniosła się do podnoszonych w doktrynie kwestii, odnoszących się do możliwej kontroli ze strony TK.

Przedmiot kontroli jest również, w ocenie BAS, zgodny z art. 31 ust. 3 konstytucji, jako że regulacja mieści się w granicach proporcjonalnego i dopuszczalnego ograniczenia. Po pierwsze, dlatego że umożliwia zachowanie proporcji pomiędzy dotrzymaniem konstytucyjnych standardów prawa do sądu – co w przedmiotowej sprawie zostało dotrzymane – a zapewnieniem efektywnego wykonywania przez SN jego funkcji kontrolnej służącej, między innymi, zapewnieniu bezpieczeństwa obrotu prawnego i budowaniu zaufania jego uczestników do państwa i tworzonego przez nie prawa.

Po drugie, bardziej w wąskim znaczeniu, dopuszczenie w sprawach o czynsz ze stosunku najmu lub dzierżawy instancji kasacyjnej, jak postuluje skarżąca, z uwagi na dynamiczny charakter tych stosunków, nie sprzyjałoby, ani ochronie interesu publicznego, ani interesów stron najmu lub dzierżawy. Powyższe stanowisko znajduje swoje uzasadnienie zarówno w orzecznictwie SN, jak i TK. W kontekście tego ostatniego argumentu, również w doktrynie jest to podnoszone jako argument przemawiający za utrzymaniem tego wyłączeniem.

Po trzecie, w zakresie zgodności przedmiotu kontroli z art. 64 ust. 2 konstytucji. Po pierwsze, należy stwierdzić, że w skardze nie podniesiono argumentu za nieuzasadnionym zróżnicowaniem ochrony prawno-majątkowego prawa do uzyskania zapłaty

w zamian za korzystanie z tych rzeczy. Te argumenty są ogólnikowe i opierają się na błędnych przesłankach.

Należy też podnieść, że aby uzasadnić naruszenie wyżej wymienionej zasady, czyli zasady równej ochrony praw majątkowych, skarżąca była zobowiązana wskazać istotną cechę wspólną roszczeń, z jednej strony spraw o czynsz z najmu lub dzierżawy, z drugiej strony roszczeń związanych z wynagrodzeniem za korzystanie z przedmiotu leasingu, czego nie uczyniła.

Zasada równej ochrony praw majątkowych nie wyklucza prawa ustawodawcy do zróżnicowania intensywności tej ochrony. Takie zróżnicowanie może być uzasadnione ważnymi okolicznościami o charakterze przedmiotowym, do których z pewnością należy specjalny charakter skargi kasacyjnej. TK w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, że przedmiotowe zróżnicowanie przez ustawodawcę praw majątkowych z uwagi na poziom ochrony, czyli intensywność, może być uzasadnione: odmiennymi sytuacjami prawnymi, treścią i konstrukcją danego prawa majątkowego, szczególnie w kontekście instytucji ochrony powiązanej przede wszystkim z ochroną interesu publicznego, jak skarga kasacyjna. W swoim projekcie stanowiska, odsyłam do niego, staram się pokazać, że właśnie te przesłanki zostały przez ustawodawcę spełnione.

W pozostałym zakresie BAS wnioskuje umorzenie postępowania ze względu na szereg zastrzeżeń natury formalnej. Po pierwsze, skarżąca wnosi o stwierdzenie niezgodności art. 398^2 § 2 pkt 1 k.p.c. z art. 2 konstytucji ze względu na naruszenie zasady proporcjonalności, którą jednocześnie skarżąca wywodzi z art. 31 ust. 3 konstytucji.

Zgodnie z ustalonym stanowiskiem TK, sygn. SK 7/98, art. 2 może stanowić podstawę do ochrony praw i wolności, o ile nie zostały one wyrażone wprost w innych przepisach konstytucji, co w niniejszej sprawie nie występuje.

Dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw, czyli skargi konstytucyjnej, TK niezmiennie postuluje, iż podstawy prawnej należy poszukiwać w konkretnych postanowieniach ustawy zasadniczej. W konsekwencji zarzut skarżącej, zawarty we wniosku głównym, sprowadza się do nieproporcjonalnej ingerencji ustawodawcy zwykłego w przysługujące jej prawo do sądu, tj. do naruszenia art. 45 ust. 1, w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji, który został wskazany jako wzorzec kontroli.

Kolejne zastrzeżenie natury formalnej odnosi się do zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli z art. 32 ust. 1 konstytucji. Zdaniem BAS przedstawiona argumentacja nie spełnia wymogów opisanych w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK. W szczególności chodzi o wymóg powołania argumentów lub dowodów na poparcie swojego zarzutu.

Zarzut skarżącej opiera się na ogólnikowych stwierdzeniach, że z punktu widzenia zasady równości stron umów najmu i dzierżawy, strony te posiadają te same, istotne z punktu widzenia dopuszczalności skargi kasacyjnej cechy, co strony umowy leasingu. Na tym argumentacja skarżącej się kończy.

Zgodnie z ustalonym poglądem Trybunału, w przypadku zarzutu odnoszącego się do naruszenia zasady równości wobec prawa należałoby wskazać i nazwać istotną cechę umożliwiającą zakwalifikowanie stron umów dzierżawy i najmu oraz innych, wskazanych przez skarżącą podmiotów – w tym przypadku podmiotów-stron umowy leasingu – do wspólnej kategorii oraz, w dalszej kolejności, przeprowadzić w tym względzie test równości. Ten wymóg nie został przez skarżącą spełniony.

Argumentacja jest ogólnikowa a czasami wręcz niejasna i nie da się z niej wyprowadzić żadnej istotnej cechy uzasadniającej zaliczenie do wspólnej kategorii umów dzierżawy i najmu oraz umowy leasingu.

Na marginesie wspomnę, że z orzecznictwa TK można wywieść wręcz odmienny wniosek, ponieważ, chociażby według postanowienia Ts 153/16, nie da się zakwalifikować do jednej grupy podmiotów umów leasingu, a z drugiej strony umów najmu i dzierżawy z uwagi na, również w aspekcie podmiotowym, zupełnie odmienny charakter tych stosunków.

Wreszcie, jako ostatni argument w kwestii umorzenia postępowania BAS chciałoby zaproponować umorzenie skargi w całości.

Skarżąca uważa, że niedookreśloność prawa stanowi naruszenie wynikającej z art. 2 konstytucji zasady przyzwoitej legislacji. Po drugie, kwestionuje brzmienie normy art. 398^2 § 2 pkt 1 k.p.c. o treści ukształtowanej orzecznictwem SN, jako stanowiącej efekt niedopuszczalnej wykładni rozszerzającej. Wcześniej cytowałam już brzmienie nadane wykładnią SN.

W ocenie BAS powyższe zarzuty skarżącej w zakresie wniosku alternatywnego się wykluczają. Z jednej strony skarżąca kwestionuje treść normatywną przepisu, jako wadliwie sformułowaną, a z drugiej kwestionuje akt stosowania prawa w postaci utrwalonej wykładnią. W ocenie BAS fakt, że przepis nie budzi rozbieżności w praktyce jego stosowania stoi w sprzeczności z zarzutem jego niedookreśloności. Przynajmniej w świetle argumentacji, którą można wyczytać w skardze. Skarżąca nie przedstawiła żadnych dodatkowych argumentów na poparcie tego stwierdzenia. Nie wskazała np., że przy użyciu powszechnie przyjętych technik wykładni ustalenie znaczenia przepisów jest niemożliwe lub wysoce utrudnione, że występują jakieś rozbieżności w orzecznictwie, co wyraźnie jest postulowane przez TK, chociażby w orzeczeniu z 8 kwietnia 2014 r. – SK 22/11.

W drugiej części tego zarzutu, podejmując dyskusję z ugruntowaną linią orzeczniczą SN, skarżąca formułuje zarzut odejścia od literalnej wykładni przepisów, która w jej ocenie powinna zawężać brzmienie normy wynikającej z przedmiotu kontroli jedynie do spraw o zapłatę czynszu najmu lub dzierżawy. W tym miejscu ponownie brak jakichkolwiek argumentów, które uzasadniałyby taki a nie inny sposób rozumienia tej normy, które wzmacniałyby efekt wykładni zaproponowanej przez skarżącą.

Tylko na marginesie pragnę dodać, że kwestionowana przez skarżącą wykładnia, nie tylko w ocenie SN, ale również w opinii TK, jest uznawana za prawidłowy efekt wykładni literalnej tego przepisu.

W związku z tym BAS podtrzymuje wnioski wyrażone w projekcie stanowiska.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Jeżeli nie ma uwag i pytań, to przystępujemy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska w sprawie SK 47/22? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu?

Głosowało 20 posłów. Za – 20, przeciw – 0, wstrzymało się – 0.

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do sprawy P 11/21. W tej sprawie Sejm będzie reprezentować pani przewodnicząca Barbara Bartuś, która nie wniosła żadnych uwag do projektu stanowiska.

Pan Łukasz Trochimiuk, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Łukasz Trochimiuk:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. P 11/21 dotyczy pytania prawnego sądu rejonowego. Przedmiotem kontroli są przepisy w zakresie nawiązki orzekanej z tytułu kradzieży bądź wyrębu drzewa w lesie. Sąd zaskarżył dany przepis w takim zakresie, w jakim nakłada on obowiązek zapłacenia nawiązki w wysokości podwójnej wartości drewna. Jest to orzeczenie sądu obligatoryjne w przypadku skazania, udowodnienia wyrębu drewna, bądź kradzieży wyrąbanego drewna z lasu.

Jeżeli chodzi o stan faktyczny, to przed sądem pytającym toczyło się postępowanie karne w sprawie z art. 290 § 1, czyli wyrębu oraz kradzieży drewna już wyrąbanego, czyli w związku z art. 278 § 1 i 3 Kodeksu karnego.

Kwestia jest taka, że całe skradzione drewno zostało od oskarżonego odebrane i zabezpieczone. Niezależnie od tego, czy drewno zostało odzyskane czy nie, sąd w przypadku skazania musi orzec nawiązkę, której sztywna wysokość przewiduje dwukrotność wartości skradzionego drewna.

Jakie zarzuty stawia sąd pytający? Otóż jego zarzuty wynikają według sądu z naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 konstytucji, czyli prawa własności, w związku z art. 31 ust. 3 – zasadą proporcjonalności i art. 2 – zasadą słusznego i sprawiedliwego odszkodowania.

Jakie zarzuty padają? W obecnym stanie prawnym nawiązka należy do środków o charakterze kompensacyjnym a nie represyjnych. Nie jest już środkiem karnym. Jest środkiem kompensacyjnym. Z tego sąd pytający wywodzi, że ma ona na celu wyrównanie

szkody, a wszystko, co jest ponad wyrównanie szkody, jest naruszeniem prawa własności i ochrony prywatności majątku sprawcy. Sąd pytający zwraca też uwagę, że pozbawione przymiotu konieczności jest rekompensowanie pokrzywdzonemu szkody w sposób wzbogacający go nadmiernie. W tym zakresie sąd przywołuje zasady słusznego i sprawiedliwego odszkodowania orzekane przez TK.

Jeżeli chodzi o ocenę przewidzianą w projekcie, to projektujemy stwierdzenie zgodności zaskarżonego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli. Argumentacja za zgodnością dzieli się na 3 działy. Po pierwsze, kontestujemy stanowisko sądu, że nawiązka orzekana za wyrąb drzewa w lesie ma tylko charakter kompensacyjny. Naszym zdaniem ma również charakter represyjny. Z czego wynikać będą dalsze konsekwencje, o czym zaraz powiem.

Kontestujemy też to, że nastąpiło nadmierne przysporzenie na rzecz poszkodowanego od sprawcy. W innych przepisach przewidzianych w naszym systemie karnym znaleźliśmy nawiązki znacznie wyższe w stosunku do wysokości szkody poniesionej przez pokrzywdzonego.

Podsumowując to, chcę powiedzieć, że uważamy, iż zarzut ograniczenia prawa własności i zarzuty z nim powiązane są nietrafne.

Jeżeli chodzi o nawiązkę kompensacyjną, to w uzasadnieniu projektu stanowiska przywołane są liczne poglądy doktryny wskazujące na prawno-karny charakter tego środka. Chociażby takie, że nawiązka miarkowana jest nie na zasadzie poniesionej szkody, ale na zasadach przewidzianych dla kar w Kodeksie karnym. Również zatarcie czy przedawnienie karalności w przypadku nawiązki orzekane są na podstawie przepisów k.k. a nie cywilnego.

Wskazujemy też na liczne przykłady nawiązek, które są orzekane nie na rzecz pokrzywdzonego, jako rekompensata, ale na jakiś cel społeczny. Oczywiście jest tak, jeżeli chodzi o nawiązki przewidziane w prawie karnym.

Reasumując, uważamy, że nawiązka jest nie tylko środkiem kompensacyjnym, ale pełni też funkcje penalne w zakresie prewencji i represji. To w dalszym wywodzie będzie miało znaczenie.

Jeżeli chodzi o nadmierne przysporzenie, to chcę zauważyć, że w polskim systemie prawnym istnieją nawet nawiązki, które są proporcjonalnie jeszcze wyższe w stosunku do poniesionej szkody. Chociażby, wielokrotnie wyższą nawiązkę orzeka się w przypadku nielegalnego połowu ryb. Zwracamy też uwagę na historyczną rolę nawiązki, która już w statutach litewskich określana była jako podwójna wysokość szkody, czyli nie miała charakteru odszkodowawczego, ale penalny.

Warto podkreślić, że wartość wyrąbanego drewna, to nie jest tylko wartość w zakresie materialnym, bo drzewa stanowią też istotną wartość przyrodniczą i środowiskową. Jako takie również powinny podlegać ochronie prawno-karnej.

Podsumowując. Jeżeli chodzi o ograniczenie prawa własności, to według orzecznictwa TK nie jest ono prawnie ograniczone. Jeżeli chodzi o ograniczenia prawa własności, które są zasadne, to można wymienić ciężary podatkowe, wywłaszczenie, kary administracyjne, czy kary grzywny orzekane na podstawie Kodeksu karnego.

Projekt wskazuje na orzecznictwo, które mówi, że również inne środki karne, które nie są nazywane grzywną a powodujące uszczuplenie majątku sprawcy są przewidziane przez polskie prawo karne i wedle TK nie ograniczają one prawa własności. W całym stanowisku są podane sygnatury tych orzeczeń.

Podsumowując. Sejm prosi o orzeczenie zgodności wskazanego przez sąd pytający przepisu z wzorcami kontroli.

Jeżeli będą jakieś pytania, to postaram się na nie odpowiedzieć. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Jeżeli nie ma uwag i pytań, to przystępujemy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska w sprawie P 11/21? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu?

Głosowało 21 posłów. Za – 21, przeciw – 0, wstrzymało się – 0.

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do sprawy P 11/22. W tej sprawie również Sejm będzie reprezentować pani przewodnicząca Barbara Bartuś.

Ponownie pan Łukasz Trochimiuk, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Łukasz Trochimiuk:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, przedstawiam stanowisko w sprawie o sygn. P 11/22. Również jest to pytanie sądu, ale dotyczące zagadnień z zakresu prawa pracy.

Zaskarżony został art. 45 § 1 Kodeksu pracy, który brzmi: „W razie ustalenia, że wypowiedzenie umowy o pracę zawartej na czas określony lub umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony jest nieuzasadnione lub narusza przepisy o wypowiadaniu umów o pracę, sąd pracy – stosownie do żądania pracownika – ma możliwość, albo przywróceniu pracownika do pracy na dotychczasowych zasadach, albo zasądzenia odszkodowaniu".

W związku z tym przepisem powstał stan faktyczny będący podstawą pytania prawnego. Przed sądem pytającym toczy się postępowanie w sprawie niezgodnego z prawem wypowiedzenia umowy o pracę przez pracodawcę. Pierwotnym żądaniem pracownika było zasądzenie odszkodowania na jego rzecz. W trakcie procesu pracownik zmienił zdanie i zażądał przywrócenia do pracy. Sąd pierwszej instancji przywrócił go do pracy na poprzednich warunkach. Zobowiązał też pracodawcę do dalszego zatrudniania go, do czasu prawomocnego zakończenia sprawy.

Sąd odwoławczy zauważył, że pierwotnie pracownik wystąpił z roszczeniem odszkodowawczym i zwrócił uwagę, że pracownik nie może zmienić żądania bez zgody pozwanego. W tym przypadku zakładu pracy.

Sąd pytający dochodzi do wniosku, że niemożliwa jest konwersja żądania odszkodowania na żądanie przywrócenia do pracy. W ten sposób ten przepis narusza konstytucję w zakresie, w jakim przewiduje ona ochronę pracy – art. 24, w zakresie wolności wyboru miejsca pracy – art. 65 ust. 1, oraz zakazu dyskryminacji wynikającego z art. 32 ust. 2 konstytucji. W takim zakresie sformułowano zarzuty wobec przedstawionego przepisu.

Jak wyglądają zarzuty? Po pierwsze, pytający zwraca uwagę, że wolność wyboru pracy nie może być uzależniona na etapie sądowym od zgody pracodawcy, ponieważ pracodawca za swoje „bezprawne" zachowanie nie może uzyskać lepszej pozycji prawnej od poszkodowanego. Nie może on decydować, jaką furtkę, czy jakie żądanie będzie miał poszkodowany pracownik.

Te przepisy, według SN, są wprost niezgodne z wolnością wyboru pracy, a także z ochroną pracy.

Jeżeli chodzi o zakaz dyskryminacji, to sąd zwraca uwagę, że ten przepis różnicuje pracowników, którzy wystąpili z żądaniem przywrócenia do pracy, na tych którzy nie są ograniczeni zgodą pracodawcy, oraz tych, którzy w trakcie procesu uznali, że wolą odszkodowanie od przywrócenia do pracy. Wtedy ta zmiana jest zależna od woli i zgody pracodawcy. W takim zakresie zostały zaskarżone przepisy i tak wyglądają zarzuty.

Jeżeli chodzi o ocenę prawną, to jest ona dość krótka i zakłada wniosek o umorzenie postępowania karnego ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Główne argumenty są 3. Po pierwsze, naszym zdaniem, ten problem prawny nie spełnia wymogów określonych w przesłance funkcjonalnej, ponieważ sąd nie wyczerpał innych możliwości usunięcia powziętych wątpliwości konstytucyjnych. Wiadomo jest, że sądy mogą korzystać z konstytucji bezpośrednio. Wskazujemy, że sąd posiadał w tym zakresie bogaty dorobek doktryny i orzecznictwo. Jednak nie podjął się oceny własnymi siłami zgody z tymi zapisami konstytucji, które teraz kwestionuje.

Natomiast, jeżeli nawet sąd pierwszej instancji nie dałby rady samemu rozstrzygnąć tych wątpliwości, to zawsze może wnieść pytanie do sądu wyższej instancji, który może przedstawić tę sprawę do rozstrzygnięcia SN, jeżeli wątpliwości są w dalszym ciągu nieusuwalne. Zwracamy uwagę, że de facto to sądy pytają o prawidłowy kierunek wykładni danego przepisu, a w polskim systemie prawnym to SN jest władny do określania wykładni przepisów prawa a nie TK. To jest pierwszy i główny argument.

Natomiast na marginesie zwracamy uwagę, że sąd pytający w zbyt wąskim zakresie przedstawił przedmiot kontroli. Z samego zaskarżonego przepisu nie można wywieść

normy, która jest kwestionowana przez sąd pytający. Jako całkowicie prawidłowe określenie wskazujemy, że powinien być dodatkowo przywołany art. 300 k.p., mówiący o odpowiednim zastosowaniu przepisów Kodeksu cywilnego, a także artykuły przepisów k.c. mówiące o oświadczeniu woli i o żądaniach alternatywnych. Ponieważ przepisy te nie zostały wskazane jako przedmiot kontroli, to również nie można wywieść normy kwestionowanej przez sąd pytający jedynie z przepisu art. 45 k.p.

Jako trzeci argument wskazujemy dość liczne braki w uzasadnieniu. W samym stanowisku są podane przykłady, gdzie braki w uzasadnieniu istnieją. Również konkludujemy, że wywód argumentacyjny jest na tyle nieczytelny, że nie pozwala w pełni ustosunkować się do zarzutów i pozwolić w precyzyjny sposób określić w argumentacji żądania wobec TK.

Jeżeli są pytania, to postaram się na nie odpowiedzieć. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy są pytania lub uwagi? Nie ma. Jeżeli nie ma uwag i pytań, to przystępujemy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska w sprawie P 11/22? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu?

Głosowało 19 posłów. Za – 19, przeciw – 0, wstrzymało się – 0.

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do spraw: SK 50/22 i SK 87/22. Z uwagi na tożsamość przedmiotu kontroli sprawy są omawiane wspólnie. Do tych spraw również zgłosiła się pani przewodnicząca Barbara Bartuś, która również nie zgłasza żadnych uwag do przedstawionego projektu stanowiska.

Pani mecenas Kamila Groszkowska, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Kamila Groszkowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, mam przyjemność zaprezentowania stanowisko do spraw o sygn. SK 50/22 i SK 87/22. Dotyczą one możliwości uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego przez matkę przebywającą na urlopie wychowawczym celem sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem. Obie te skargi zostały wniesione przez tę samą skarżącą. Przedmiot kontroli i podniesione zarzuty są zbieżne, stąd też łączne przedstawienie stanowisk.

Zakwestionowany został art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, zgodnie z którym świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub pracy zarobkowej przysługuje matce, ojcu, opiekunowi faktycznemu lub też innej osobie zobowiązanej do świadczeń alimentacyjnych, jeżeli ta osoba zrezygnuje z pracy lub jej nie podejmie w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności lub orzeczenie o niesprawności ze wskazaniami stałej długotrwałej opieki lub pomocy.

Skarżąca podniosła również związkowo art. 3 pkt 22 tej ustawy, który zawiera definicję zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej.

Skarżąca jest matką niepełnosprawnego dziecka. Pozostaje ona w stosunku pracy z Wojewódzkim Urzędem Ochrony Zabytków, który udzielił jej urlopu wychowawczego w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem.

Skarżąca wystąpiła do prezydenta miasta Rzeszowa z wnioskiem o ustalenie świadczenia pielęgnacyjnego. Organ odmówił przyznania skarżącej tego świadczenia ze względu na brak rozwiązania przez nią stosunku pracy. Stanowisko to zostało podtrzymane w wyrokach sądów: rejonowego i okręgowego, jak też przez NSA, który oddalił kasację skarżącej w tej sprawie.

Skarżąca zakwestionowała przepisy tej ustawy w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości przyznania świadczenia pielęgnacyjnego matce przebywającej na urlopie wychowawczym pomimo tego, że nie wykonuje ona faktycznie pracy i nie pobiera wynagrodzenia.

Zdaniem skarżącej te przepisy naruszają jej konstytucyjne prawa do ochrony życia rodzinnego, szczególnej pomocy władz publicznych dla rodziny w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, szczególnej pomocy państwa dla matki, przed i po urodzeniu dziecka.

Związkowo przywołane zostało prawo do równego traktowania przez władze publiczne, a także zasada opieki państwa nad małżeństwem i rodziną.

W drugiej skardze, czyli SK 87/22, dodatkowo został wniesiony zarzut niezgodności z wolnością wyboru i wykonywania pracy.

Przechodząc do oceny dopuszczalności skargi trzeba powiedzieć, że według BAS należało przeprowadzić analizę zgodności art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych z art. 71 ust. 1, zdanie drugie, konstytucji, czyli prawem do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych dla rodziny w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, w związku z art. 32 ust. 1 i art. 18 konstytucji.

Natomiast w pozostałym zakresie skarga nie spełnia wymogów formalnych ze względu na nieadekwatność wzorców kontroli i niedopuszczalność wydania wyroku.

Przechodzę do analizy merytorycznej. W ocenie BAS zaskarżony artykuł jest zgodny z konstytucją. Po pierwsze, w zakresie prawa do szczególnej pomocy władz publicznych dla rodziny w trudnej sytuacji materialnej i społecznej należy wskazać, że funkcją świadczenia pielęgnacyjnego jest zrekompensowanie osobom zdolnym do pracy utraty dochodów ze względy na ich samodzielną decyzję niepodejmowania lub rezygnacji z zatrudnienia. W związku z czym przesłanka rezygnacji z zatrudnienia jest kluczowa dla realizacji funkcji tego świadczenia.

Następnie, konstytucja przyznaje ustawodawcy daleko idącą swobodę regulacyjną w zakresie przepisów kształtujących system zabezpieczenia społecznego, do którego należą świadczenia rodzinne. Oznacza to, że ustawodawca ma pełną dowolność, jeżeli chodzi o to, jakie świadczenia zostaną przyznane, jakie będą warunki uzyskania tych świadczeń. Oczywiście, o ile nie zostaną naruszone zasady i wartości konstytucyjne.

W tej sytuacji należy wskazać, że obowiązek szczególnej pomocy władz publicznych nie jest jednoznaczny z maksymalną rozbudową systemu świadczeń, a z konstytucji nie wynika nakaz zapewnienia rodzinie w trudnej sytuacji każdego świadczenia, bez względu na dodatkowe kryteria warunkujące jego ustalenie.

Świadczenie pielęgnacyjne jest tylko jedną z dostępnych form pomocy. Matka w takiej sytuacji jak skarżąca, czyli przebywająca na urlopie wychowawczym, w zależności od swojej sytuacji materialnej i społecznej, może skorzystać także z innych form pomocowych przewidzianych w ustawie.

Po drugie. W zakresie zasady równości, w ocenie BAS, sytuacja prawna osoby przebywającej na urlopie wychowawczym w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem jest zupełnie inna od sytuacji prawnej osoby, która spełnia wszystkie przesłanki do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego. Mimo iż istnieje tutaj zbieżność sytuacji faktycznej, która polega na sprawowaniu opieki i brakiem faktycznego wykonywania pracy.

Należy zaznaczyć, że urlop wychowawczy jest uprawnieniem pracowniczym związanym z pozostawaniem w stosunku pracy. Daje gwarancje powrotu do pracy, po zakończeniu urlopu wychowawczego, daje możliwość podjęcia pracy zarobkowej u dotychczasowego lub innego pracodawcy. Co ważne, pracownik zostaje objęty ubezpieczeniem zdrowotnym i emerytalno-rentowym.

Natomiast osoba pobierająca świadczenie pielęgnacyjne nie ma zatrudnienia. W związku z tym, taka osoba nie ma żadnych praw pracowniczych. Nie może również wykonywać żadnej dodatkowej pracy zarobkowej. Ponadto, niepozostawanie w zatrudnieniu jest związane z brakiem tytułu do objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym czy emerytalno-rentowym. W związku z tym prawo do świadczenia pielęgnacyjnego jest związane z objęciem ubezpieczeniem.

Podsumowując. Z uwagi na przedstawione okoliczności BAS proponuje uznać, że art. 17 ust. 1 w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości przyznania świadczenia pielęgnacyjnego osobie na urlopie wychowawczym jest zgodne z konstytucją. W pozostałym zakresie wnosimy o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Jeżeli są jakieś pytania, to chętnie odpowiem. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. W tej sprawie Sejm będzie reprezentować pani przewodnicząca Barbara Bartuś.

Otwieram dyskusję. Jeżeli nie ma uwag i pytań, to przystępujemy do głosowania. Głosujemy obie sprawy łącznie. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska w sprawach: SK 50/22 i SK 87/22? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu?

Głosowało 18 posłów. Za – 18, przeciw – 0, wstrzymało się – 0.

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Na tym wyczerpaliśmy porządek dzisiejszego posiedzenia. Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.